

Katedra veřejné ekonomie ESF MU Brno

Řízení a rozhodování ve veřejném sektoru

Teze k vybraným problémům

**Určeno studentům IV. ročníku studijního oboru
Veřejná ekonomie**

**Yvonne Strecková
Duben 2004**

Úvodem

Vážení kolegové,

v posledním semestru studia oboru Veřejná ekonomika, tedy v závěru vašeho studia, je zařazen předmět „Řízení a rozhodování ve veřejném sektoru“. Účelem tohoto předmětu je určité shrnutí a zároveň prohloubení poznatků, které jste získali během svého studia o jednom z nejvýznamnějších faktorů efektivnosti veřejného sektoru, a tím je **system řízení**.

V prvním bloku tohoto předmětu jsou zařazena témata (a v rámci těchto témat určité poznatky), která považuji za aktuální, poměrně rychle se vyvíjí a pokud se s nimi setkáte v literatuře, jsou velmi teoreticky orientované nebo poznamenané spíše praxí svého původu nebo zpracovaná pro potřeby ziskového sektoru.

V druhém bloku jsou zařazena témata, která mají velkou vazbu na specifika řízení v veřejném sektoru, byla v některých předmětech probraná a z hlediska jejich významu je jim věnovaná v závěru vašeho studia hlubší pozornost. Pro tato témata je vám doporučena literatura přednášejícími, případně jsou procvičená na seminářích.

V tomto textu, který nese v podtitulku název „teze k vybraným problémům“ jsou uvedeny poznatky, které byly předány studentům v prvním bloku. Předpokládá se, že **základy** těchto poznatků získali studenti v průběhu svého studia především v těchto předmětech:

- veřejná ekonomie
- management
- ekonomika veřejného sektoru
- teorie veřejného sektoru

Jednotlivé teze nepředstavují ucelenou soustavu poznatků na dané téma. Rozsah jednotlivých tezí i jejich obsah není určen mírou obecné závažnosti, nýbrž názorem autorky tezí na to, co je dobré v závěru studia připomenout, zopakovat nebo doplnit proto, že se to jeví v současné době zvláště aktuální.

A ještě jedna důležitá poznámka. Vše, co je v těchto tezích napsáno se vztahuje **k veřejnému sektoru**. Tedy která části neziskového sektoru, která je financovaná především z veřejných financí. Mnohé poznatky jsou využitelné v té části neziskového sektoru, která má soukromý charakter. Statky (služby) jsou produkovány tzv. nevládními organizacemi a těžiště jejich financování nespočívá ve veřejných rozpočtech. I když jsou uvedené poznatky využitelné v soukromém neziskovém sektoru, není v těchto tezích soustředěna pozornost na jejich specifika.

1. Teorie řízení a management

1.1. *Obsah pojmů*

Oba pojmy jsou v literatuře používány. Stále častěji je však používán pojem management. Jedná se o synonyma nebo mají stejný obsah?

Jestliže bychom shromáždili veškerou literaturu, která rozebírá obsah těchto pojmů, přiblížili bychom se velmi pravděpodobně k těmto závěrům:

- existuje velké množství výkladu těchto pojmů, ale po podrobné analýze zjistíme, že je řízení chápáno jako cílevědomá lidská činnost řídicích subjektu, pomocí níž jsou poznávány a vytyčovány cíle, které řídicí subjekt chce v řízeném objektu dosáhnout a koordinuje činnosti jednotlivých prvků řízeného objektu tak, aby cílů bylo dosaženo
- teorie řízení je dnes chápána jako samostatná vědní disciplína, která se zabývá poznáváním zákonitostí řízení, jedná se tedy spíše o vědeckou činnost
- management je spíše praktická nauka, ve které jsou shromážděny zobecněné zkušenosti z řídicí činnosti, jedná se tedy především o návod, jak si v řízení počínat, má-li být dosaženo úspěchu, aniž by byl každý poznatek vždy vědecky analyzován a vědecky korektně prokazován.

V posledním období, v posledním čtvrtletí minulého století, je pozornost věnována spíše managementu. Rozvoj teorie řízení spíše stagnuje. **Pravděpodobně** to souvisí s anglosaským, především americkým pragmatismem, který vychází z přesvědčení, že v těch systémech, které člověk vytvořil, tedy společenských (tedy i ekonomických), nepůsobí objektivní zákonitosti a úspěch závisí na schopnosti tedy na stylu práce řídicího subjektu.

Pro zvýšení efektivnosti řízení veřejného sektoru je to škoda. Poznatky, které shromažďuje management, jsou poznatky, které se začaly rozvíjet především v ziskovém sektoru (Taylor, Ford, Baťa, Fayol, atd.). Jsou pro nás v řízení veřejného sektoru cenné, ale kladou veliké nároky na hledání odpovědí na to, který z těchto poznatků je vyvolán faktorem zisku a který má obecnější charakter a je tedy účinně využitelný i v řízení veřejného sektoru.

1.2. *Co je předmětem zkoumání teorie řízení a které poznatky jsou významné i pro řízení veřejného sektoru*

- a) **Zákonitosti (mechanismus) řízení**
- b) **Faktory řízení**
- c) **Formy, nástroje, metody řízení**
- d) **Modelování a projektování řídicích systémů**
- e) **Styl řídicí práce**

V rámci kapitoly 1.2 jsou připomenuty poznatky, které jsou obecně významné pro pochopení podstaty řízení vůbec, a které byly většinou vzpomenuty v některém z předmětů, které jste absolvovali v průběhu studia. Jsou vyjádřeny velmi stručně. Svým způsobem shrnují poznatky, které jsou výsledkem vědecké práce a shrnutí zobecněných zkušeností v rámci teorie řízení a managementu. Mají vlastně připomenout ke konci studia, o co vlastně v tom řízení jde. Co je jeho smyslem jako celku.

V kapitole 2 se pak znovu vracíme k většině pojmů, uvedených v kapitole 1.2, a to formou soustavy poznatků, které jsou významné v řízení neziskového sektoru, především té jeho části, která je financovaná z veřejných financí, tedy **v řízení veřejného sektoru**. Jak bylo již řečeno, tato soustava poznatků nebude mít vyčerpávající charakter. Budou uvedeny poznatky, které se podle názoru autorky tezí jeví zvláště v poslední době jako významné. Jejich výběr je určen narůstající mírou zkušeností s řízením veřejného sektoru v Evropské Unii vůbec a v ČR zvláště.

Některé významné poznatky k řízení veřejného sektoru vůbec nejsou vzpomenuty v těchto tezích. Jedná se o poznatky k základnímu způsobu rozhodování, tedy k veřejné volbě a k jednomu z základních způsobů zpracování podkladů k rozhodování a tím je oceňování veřejných projektů. K této problematice určuje literaturu vyučující tuto problematiku (Mgr. Špalek). Tyto teze rovněž neobsahují problematiku, kterou procvičí v tomto předmětu doc. Lukášová a vztahují se k úloze člověka v řízení veřejného sektoru v jeho úloze řídicího subjektu i řízeného objektu.

a) Zákonitosti řízení

Jedním z hlavních produktů vědy je definice **zákonů**. Tedy poznání a na základě poznání definování podstatných souvislostí mezi reálně existujícími jevy. Literatura z oblasti teorie věd, která se zabývá teorií poznání dosti často zdůrazňuje i používání pojmu zákonitost zvláště v oblasti společenských věd. Tento pojem naznačuje, že určitá závislost mezi zkoumanými jevy velmi pravděpodobně existuje, ale není stoprocentně prokázána. Tedy ne vždy, když nastane jev „x“, musí za jinak stejných okolností nastat jev „y“. Jedná se tedy o vysoký stupeň pravděpodobnosti nikoliv však o jistotu. Mimo jiné je tomu také proto, že v oblasti, které zkoumají společenské vědy, je téměř nemožné docílit stavu, kdy „existence“ nějakého jevu, je důsledkem existence (působení) jenom jednoho jiného jevu, tedy od jiných jevů abstrahovat. Tedy stoprocentní závislost se prakticky nedá dokázat.

(V oblasti přírodních věd je situace snazší. Metody experimentování, možnosti laboratorních pokusů, vyloučení vlivu některých jevů apod. vytváří přece jenom určité podmínky pro poznání zákonných souvislostí.)

Ale i v oblasti společenských věd a tedy i v oblasti řízení systémů, které člověk vytvořil, i když ne vždy cílevědomě, nejsme tak zcela bezmocní. Vytváření společenských (a tedy i ekonomických) systémů je v podstatě cílevědomou záležitostí. Jsou vytvářeny proto, aby člověk uspokojoval některou ze svých potřeb. A aby dosáhl svých cílů, vkládá do těchto

systemů určitý mechanismus, který v sobě skrývá schopnost zajistit fungování tohoto systému za účelem dosažení těchto cílů. A pozoruje zda vložený mechanismus (způsob) působí na chování (fungování) tohoto systému účinně. A jestliže ne, hledá odpověď, proč tomu tak je. Popisuje, analyzuje, srovnává, vkládá jiný způsob, tedy hledá. A když dojde k závěru, že zvolí-li určitý způsob a on přináší z hlediska cílů pozitivní výsledky, a to opakovaně, dochází k závěru, že se zřejmě jedná o určitou podstatnou závislost, určitou zákonitost. A když dojde k závěru, že zvolený způsob nepřináší pozitivní výsledky, hledá příčinu. Dochází k závěru, že je chyby buď v samotné formulaci cíle (nebudu dále rozvádět, protože bychom se již dostali nad rámec smyslu cílů těchto tezí, i když se jedná o mimořádně významnou záležitost, která však souvisí s problematikou ekonomiky až politiky). Nebo dojde k závěru, že je chyba v samotném zvoleném mechanismu, a to buď vůbec nebo v konkrétní situaci, při působnosti určitých konkrétních faktorů (blíže v dalším textu).

Cestou postupného poznávání dospěla teorie řízení k určitým závěrům, které shrnula pod pojem **mechanismus řízení**. Praktický management tyto poznatky převzal, rozpracovává je a dá se předpokládat, že bude i do budoucna obohacovat samu teorii řízení.

Podle mého názoru je vše, co zahrnuji pod pojem mechanismu řízení vlastně něco, co má charakter zákonitostí řízení. Ukazuje se, že když chybí v řídicím systému některý prvek (činnost) toho, co se nazývá mechanismem řízení, že klesá efektivnost řízení. Např. ve veřejném sektoru klesá užitek a rostou náklady (výdaje). Pokud jste blíže seznámeni s literaturou, která se zabývá teorií řízení managementem, zjistíte, že jsou určité rozdíly v pojmech. Po přečtení těchto tezí však zjistíte, že rozdíly jsou spíše v tom, že stejnému obsahu je přiznán rozdílný název. Tedy že rozdíl nespočívá v obsahu samotného mechanismu řízení.

Mechanismus řízení

Na základě toho, co bylo prozatím řečeno, považuji mechanismus řízení za určitou logicky uspořádanou soustavu řídicích činností, ve které má každý prvek této soustavy svoji úlohu. Jestliže některý z prvků v celkovém mechanismu řízení chybí, tedy není naplněn řídicími činnostmi, je při provádění analýzy účinnosti řídicího systému velmi pravděpodobné, že jednou ze zjištěných příčin nízké efektivnosti řízení, je právě neúplnost řídicího mechanismu.

Jednotlivé prvky mechanismu řízení jsou často v literatuře nazývány **fázemi řízení** a já se této terminologii přiblížím.

Za tři nejdůležitější fáze řízení jsou považovány tyto:

- **fáze předvídání (v literatuře zjistíme, že se často používá pojem strategické plánování)**
- **fáze operativního řízení**
- **fáze kontrolování**

Fáze předvídání se obvykle vnitřně člení na fázi prognózování, fázi koncipování, fázi plánování. Fáze operativního řízení se obvykle dále nečlení. Fáze kontrolování se často člení na fázi analyzování a vlastní kontrolování (tzv. kontrolování na místě).

Vyjmenované tři nejdůležitější fáze mají ve své podstatě sukcesivní charakter. To znamená, že časově navazují na sebe, i když řízení samo o sobě je neustále se opakujícím procesem.

Vedle těchto fází sukcesivního charakteru bývají do mechanismu řízení počítány fáze, které mají spíše průnikový charakter. Svým obsahem, činnostmi, jimiž se realizují, pronikají všemi fázemi a bývají nazývány:

- fáze organizování
- fáze motivování
- fáze koordinování.

Jsem toho názoru, že pro tyto činnosti není vhodné používat pojem fáze právě pro jejich průnikový charakter, ale spíše skupiny činností. K jednotlivým fázím a skupinám činností několik poznámek:

- výsledkem činnosti fáze předvídání je vytvoření si představy budoucího stavu řízeného objektu. Těmito činnostmi fakticky nic neřídím. Přípravuji se.
- výsledkem činnosti fáze operativního řízení je změna stavu v řízeném objektu. Tato fáze má absolutně realizační charakter. S určitou dávkou nepřesnosti lze říct, že fáze končí splněním toho, co bylo ve fázi předvídání poznáno a stanoveno.
- pokud jde o činnosti zahrnované pod pojem organizování, bývá jeho obsah chápán ve dvojnásobném slova smyslu. Dalo by se říct v **širším slova smyslu**, kdy výsledkem jeho činností je uspořádání prvků řízeného objektu tak, aby bylo zřetelné, jaké činnosti určitý prvek vykonává. Tedy je provedena dělba práce, především vymezení kompetence, tedy pravomoc a odpovědnost jednotlivých prvků (útvárů), které jsou na řízení objektu definovány. V **užším slova smyslu** je obsah tohoto pojmu vymezen činnostmi, kterými jsou určeny konkrétní úkoly krátkodobějšího charakteru konkrétním prvkům řízeného objektu, pokud nebyly stanoveny plánem.
- koordinováním se rozumí činnosti, které jsou vlastně důsledkem činností organizování tedy důsledkem dělby práce. Teď lze to činnosti chápat jak v širším, tak užším slova smyslu. Je-li něco rozděleno a má-li řízený objekt fungovat, je třeba zajistit vazebnost mezi tím, co spolu souvisí.
- k problematice motivování prozatím jen poznámka v tom smyslu, že tato skupina činností souvisí se skutečností, že rozhodujícím prvkem společenských systémů je člověk a skupiny lidí se svými zájmy. Činnosti patřící do skupiny motivování jsou činnosti, jimiž je motivován jak jedinec, tak skupina jedinců, tedy instituce. Blíže bude uvedeno v dalším textu k problematice motivování.

Rozhodovací cyklus

Jednotlivé fáze (skupiny) činností, které byly vzpomenuty v souvislosti s mechanismem řízení lze samozřejmě dále rozebírat, zabývat se jejich vlastnostmi atd.

Teorie řízení i management věnuje velkou pozornost v rámci mechanismu řízení těm činnostem, které v jednotlivých fázích (skupinách činností) mechanismu řízení souvisí s jednou z nejdůležitějších funkcí řízení, a tím je **rozhodování**. Této problematice věnuje odborná literatura velkou pozornost.

Při studiu odborné literatury a na základě zobecněných zkušeností lze popsat (až definovat, tedy přesně popsat) činnosti, jimiž se v mechanismu řízení uskutečňuje rozhodovací proces. Nazývám tyto činnosti etapami rozhodovacího cyklu a jsou to:

- definice problému a stanovení kritérií pro optimalizaci rozhodnutí
- soustředění informací
- analýza informací
- zpracování variant rozhodování
- rozhodnutí

Někteří odborníci, kteří se zabývají rozhodovacím procesem, ještě vymezují další dvě etapy a to:

- realizace rozhodnutí
- kontrola rozhodnutí

b) Faktory řízení

Dosavadní poznatky teorie řízení i managementu stále více dokazují, e poznatky o řízení, zvláště pak o mechanismu řízení, mají všeobecně použitelný charakter, tedy sou-li zvládnuté a používané, přinášejí svůj užitek v efektivnosti fungování řízeného objektu. Dokonce se ukazuje, že hluboké studium způsobů fungování objektů rozdílného charakteru , jinými slovy studium příčin jeho chování, přináší poznání, které nám umožňuje definovat zákony, spíše zákonitosti řízení. Známým klasickým příkladem je studium vztahu mezi strukturou, tedy anatomií lidského organismu, a způsobem jeho chování, tedy fyziologií. Toto studium vlastně leží v základech např. teorie kontroly. V anatomii lidského (a nejen lidského) organismu je vytvořeno řídicí centrum v podobě mozku, ze kterého vychází impulzy k určitému jednání a do kterého zase přichází informace o tom, jaká byla reakce na vyslaný impulz. Na základě této zpětnovazební informace pak vychází z mozku další impulz. Někteří filosofové dokazují ve svých učeních tzv. hmotnou jednotu světa. Že svět je v podstatě hmotně jednotný, ale projevuje se v různých formách své existence. Možná, že právě hlubším poznáváním vtaů mezi strukturou a způsobem chování jednotlivých forem reálně existujícího světa vede cesta k rozvoji teorie řízení, v poznávání **zákonů řízení**. Kdož ví?

Dosavadní praktické poznatky na jedné straně dávají tušit, že lze rozvíjet teorii řízení jako obecnou teorii naznačeným směrem, zároveň však ukazují, že reálně působí určité faktory, které mají specifický vliv na některé vlastnosti řídicího systému, speciálně na volbu konkrétní formy nebo nástroje a vlastně i metody řízení (k obsahu těchto pojmů viz dále).

Dále uvádím určitý návrh na struktur těchto faktorů:

- členění dle kritéria úlohy člověka ve tvorbě řízeného objektu a jeho řídicího systému. Dle tohoto kritéria člením systém na:
 - systémy přírodní, které nejsou dílem člověka. Člověka se významně dotýkají, vytváří významné podmínky jeho života, ale ve vztahu k řízení jsou významné spíše jako objekt studia, mimo jiné jako zdroj poznatků, které je možné využít pro poznávání zákonů řízení (viz předcházející text). Do jaké míry je efektivní zasahovat do tvorby těchto systémů a do jejich řízení přenechávám vlastnímu názoru každého z vás.
 - systémy umělé, které jsou výsledkem činnosti člověka. Člověk tyto systémy vytváří a rovněž vytváří systémy jejich řízení. Vzniká zajímavá otázka, zda člověk vytváří tyto systémy vždy vědomě nebo zda se vytváří jako důsledek určité jeho činnosti v souladu s jeho zájmy, jako prostředek naplnění jeho zájmů, ale konkrétní forma takového systému a zvláště pak jeho řízení nemá zcela cílevědomý charakter a vytváří se postupně. Tato otázka nabývá svého významu zvláště u dvou ze tří typů systémů, na které se člení systémy umělé, a to:
 - systémy věcné (technické) jsou systémy, které člověk vytváří, vytváří i jejich systémy řízení, ale není přímo jejich součástí. Zůstává vně těchto systémů. Typickým reprezentantem je stroj.
 - systémy smíšené jsou systémy, které člověk vytváří a vytváří i jejich systémy řízení. Je tvořen soustavou věcných a lidských prvků. Lidské prvky mají pro strukturu a chování těchto systémů rozhodující význam, ale i věcné prvky mají pro strukturu a chování velký význam, což se projeví především tehdy, když se vytváří řídicí systém. Typickým reprezentantem smíšeného systému jsou systémy ekonomické. Definování smíšeného systému nebývá příliš často v literatuře uváděno. Souvisí to zřejmě s rozdílným názorem ekonomů odborníků na charakter ekonomických systémů. Někteří je jednoznačně zařazují do společenských systémů, kteří se nějakému zařazování zcela vyhnou. Jsem toho názoru, že na vytváření ekonomických systémů a jejich řízení významný vliv lidské prvky, ale srovnáme-li typické systémy společenského charakteru, např. stát, politická strana, systém justice, ve kterých sice hrají věcné prvky také určitou roli, ale pro strukturu chování těchto systémů objektivně nepodstatnou a zcela převažuje vliv lidských prvků se systémy ekonomickými, samozřejmě dojdeme k závěru, že v ekonomických systémech, pro jejich strukturu, chování a tedy i systém řízení mají věcné prvky podstatně větší vliv než v systémech společenských. Neodvážuji se tvrdit, že vliv obou skupin těchto prvků je rovnocenný, v ekonomických systémech (a ekonomie považuje většina ekonomů za společenskou vědu) však objektivně existuje při vytváření ekonomických systémů a systémů řízení, které výrazně ovlivňuje jejich chování vzájemné ovlivňování obou skupin lidských a věcných prvků, a to jak na úrovni národohospodářské, tak na úrovni institucionální.

- systémy společenské
- hlubší členění faktorů v ekonomických systémech, které podle zobecněné zkušenosti mají významný vliv zvláště na systém řízení
 - v oblasti lidských prvků:
 - všechny demografické charakteristiky obyvatelstva
 - struktura kvality obyvatelstva, kam patří zdravotní stav, vzdělanost, hodnotová orientace, míra sociální participace, kvalita cílovosti chování a míra tvořivosti myšlení a jednání (ti z vás, kteří absolvovali předmět „Teorie lidských zdrojů“ pochopí, když nazvu tento faktor „kvalita lidského potenciálu“)
 - v oblasti věcných prvků
 - kvantita a kvalita přírodních i umělých zdrojů
 - geografické charakteristiky umístění řízeného objektu

Poznámka: Samozřejmě lze jít ve struktuře faktorů do podstatně větší hloubky podle toho, co je předmětem našeho zkoumání nebo vytváření a mohli bychom se dostat až k celé veřejné ekonomii. V těchto tezích však o to nejde a blíže a konkrétněji se otázky faktorů a jejich vliv na systém řízení dostaneme v kapitole 2, kde si můžeme přečíst názor na vliv vlastností veřejného sektoru na systém řízení.

c) Formy, nástroje a metody řízení

Teorie řízení a především management řízení věnuje formám, nástrojům a metodám řízení stále větší pozornost. Jen pro zopakování si vyjmenujme a stručně charakterizujeme obsah jednotlivých pojmů.

Pojem forma řízení není obvykle v literatuře vysvětlován a někdy to, co je v těchto tezích nazýváno formou, bývá nazýváno metodou. Osobně považuji tento pojem s jeho obsahem za velmi důležitý.

Forma řízení

Formu řízení chápeme jako charakteristiku řídicího systému, která je daná mírou centralizace a tedy zároveň mírou decentralizace rozhodovacích kompetencí v řízení řízeného objektu. Které formy řízení nám tedy teorie řízení nabízí? V podstatě se jedná o tři formy řízení, přičemž v praxi dochází obvykle k jejich kombinaci, ale s převládající charakteristikou jedné z nich:

- přímá direktivní forma je charakterizovaná vysokou mírou rozhodovacích kompetencí v centru. V čisté, modelové podobě přímé direktivní formy řízení jsou veškeré řídicí činnosti soustředěny do centra. Všem ostatním prvkům v řídicím systému zbývá prostor pouze pro činnost v řízení, tedy pro činnosti, které souvisí s přípravou rozhodnutí a s realizací rozhodnutí. Vlastní rozhodnutí probíhá v centru.
- přímá nedirektivní forma je charakterizovaná centrálním rozhodováním o základních, globálních, koncepčních cílech a základním způsobu, základní trajektorii jejich dosažení v celém řízeném systému. Jednotlivým prvkům

řízeného systému je vymezováno jejich posláním, tedy základní důvod jejich existence, tedy užitek, užitná hodnota, která má být tímto prvkem produkovaná. Řídící centrum pak volí takové nástroje řízení (vymezení pojmu viz v dalším textu), kterými motivuje řízený prvek k tomu, aby si stanovoval takové konkrétní cíle a takový způsob jejich dosahování, kterými přispěje v rámci svého vymezeného poslání k plnění koncepčních cílů celého řízeného systému a v duchu základní stanovené trajektorie.

- nepřímá nedirektivní forma řízení se vyznačuje především tím, že ji vlastně musí vlit takový subjekt, který není vybaven statutární řídicí kompetencí vůči těm subjektům, jejichž chování chce ovlivňovat. Nemá tedy charakter řídicího centra, ale přesto chce ovlivňovat rozhodování určitých subjektů. V různých podmínkách volí různý přístup ve zveřejňování svých cílů a způsobů jejich dosažení. Vláda musí např. volit tuto formu řízení vůči soukromým podnikatelským subjektům a obvykle je seznamuje cestou vládního prohlášení se svými záměry. Této formě je však bližší taková praxe, kdy ono pseudořídicí centrum si ponechává informaci o svých cílech samo pro sebe. Považuje se to obecně za psychologicky účinnější.

Alespoň několik slov k přednostem a úskalím jednotlivých forem řízení:

- **přímá direktivní forma** řízení bývá často zcela odmítaná pro řízení společenskoekonomických systémů a bývají zdůrazňovány pouze jej záporné stránky. Pokud je vzata na milost, tak pouze v řízení takových subjektů, ve kterých převládá vliv věcných, obvykle technických prvků (např. bezprostřední řízení výroby). Nesdílím toto striktně odmítavé stanovisko. Jestliže se tato forma vyvinula, považují za rozumnější shmout zkušenosti s jejím používáním, zobecnit její vlastnosti a především analyzovat faktor,y které případně podmiňují její úspěšnost.

Tato forma má řadu objektivních vlastností, které jsou z hlediska funkcí řízení určitě negativní. Patří mezi ně především:

- vysoká informační náročnost vertikálního charakteru. Tedy od řídicího centra k jednotlivým prvkům a zpět do řídicího centra. Tato vlastnost v sobě skrývá reálné nebezpečí záměrného i nezáměrného informačního šumu.
- s předcházející vlastností souvisí i vlastnost následující, a tou je těžkopádnost fungování systému řízení touto formou, jeho pomalá reakce na měnící se podmínky, malá adaptabilita
- minimalizace až likvidace tvůrčí iniciativy lidí v řízeném subjektu. Tato forma vyžaduje jediný typ iniciativy, a to iniciativu v přesném splnění zadaných úkolů.

Má však jednu nezanedbatelnou přednost. Je-li kvalifikovaně uplatňována, dokáže rychle a účinně zajistit splnění velkého, náročného úkolu. Dokáže totiž zkoncentrovat jednání lidí a vést je jedním směrem.

Kdy se projeví tato pozitivní vlastnost této formy, která svým efektem jakoby přehluší vyjmenované negativní vlastnosti? Obecně platí to, co již bylo řečeno, a

sice, že čím více mají na strukturu a chování socioekonomického systému vliv věcné, technické faktory, tím více ukáže tato forma své přednosti. Jinými slovy čím blíže k vlastní výrobě, tím více se tato forma s úspěchem uplatňuje. Zobecněná zkušenost však nasvědčuje tomu, že i v těch socioekonomických systémech, ve kterých má na jejich strukturu a chování vliv lidský prvek jako jejich součást, např. podnik nebo i národní hospodářství, bývá tato forma úspěšná, jestliže v řízeném systému působí následující faktory:

- řízený subjekt, systém, je v hluboce disproporčním stavu, necht' už jsou příčiny tohoto stavu jakékoliv
- v řízeném subjektu je třeba rychle splnit nějaký velký úkol, který si vyžádá uskutečnění podstatných změn ve struktuře systému. V celém řízeném systému je třeba zajistit jednotné plnění cílů i způsobů jejich dosažení.
- v řízeném systému pracují lidé s nízkou kvalifikací

Čím výrazněji působí tyto faktory nebo některý z nich, tím více se ukáže přednost této formy. Bylo by korektní toto tvrzení dokazovat. Prosím čtenáře, aby mi to bylo prominuto, že tak z důvodů rozsahu statě neučiním. Poněkud zkušený čtenář si jistě sám toto tvrzení logicky zdůvodní.

Bylo již řečeno, že v praxi nemívají řídicí systémy podobu čisté formy. Mívají však převažující charakter určité formy. Zajímavá situace nastane, kdy intenzívně působí jeden z uvedených faktorů, podmiňující účinnost uplatnění přímo direktivní formy řízení a ostatní faktory nepůsobí, což není tak ojedinělý jev.

Všechny vyjmenované formy jsou náročné na kvalifikaci řídicího centra. Účinnost přímé direktivní formy je však na vysoké kvalifikaci řídicího centra zcela závislá. Co zkazí řídicí centrum, to nemá šanci napravit žádný z řízených prvků. Nemá k tomu totiž kompetenční prostor. To nejhorší, co se v této formě může stát je stav, kdy dochází ke kombinaci nekvalifikovaných řízených pracovníků.

Snad není bez zajímavosti podotknout, že i dobře uplatňovaná přímá direktivní formy ztrácí na své účinnosti, kdy sama změnila faktory, které podmiňovaly její účinnost.

- **přímá nedirektivní forma** snad nemá negativní vlastnosti. Mezi její pozitiva především patří:
 - schopnost dlouhodobě integrovat zájmy v řízeném subjektu tak, aby hlavních cílů celého subjektu bylo dosaženo
 - možnost rozvinout mezi prvky řízeného subjektu i horizontální informační vazby, vertikální informační vazby se mohou zaměřit na zpětnovazební informační systém od prvků do centra, co je, jak za chvíli uvidíme, z určitého důvodu velmi důležité
 - delegace kompetencí na jednotlivé prvky řízeného subjektu vyvolává prostor pro tvůrčí iniciativu pracovníků, přičemž je tato tvůrčí iniciativa

usměrňovaná tím, že je každému z prvků vymezeno jeho poslání, které je odvozeno od poslání celého subjektu. Autoritativnost zadávaných cílů pak vlastně rozhoduje o menší nebo větší nedirektivitě tohoto přímého řízení.

Účinnost této formy je podmíněna opačným stavem faktorů, než tomu bylo u přímé direktivní formy. To znamená, že:

- řízený subjekt je v relativně rovnovážném stavu
- jeho vývoj je spíše kontinuální než skokový
- nároky na jednotnost způsobu plnění poslání, ať už jde o formulaci konkrétních cílů jednotlivých prvků nebo způsobů jejich dosahování, není vysoká
- v řízeném subjektu pracují kvalifikovaní lidé

Jak bylo již řečeno, tato forma prakticky nemá negativní vlastnosti. Sama o sobě totiž vytváří široký prostor pro volbu variant svého uplatnění od volnější podoby přímé direktivní formy řízení až po průnik určitých vlastností nepřímé formy řízení.

Má ovšem dvě Achillovy paty, dvě úskalí, která obě vytvářejí nástrahy řídicímu centru. Prvky řízeného subjektu nejsou objektivně schopny nemají kompetenci napravit chyby formulace poslání a způsobů jeho naplňování v celém subjektu. Jestliže se přijaté koncepci centrum zmýlí, pak to jednotlivé prvky nezachrání sebeiniciativnějším plněním svého vlastního poslání. Druhé úskalí se týká soustavy motivačních nástrojů, jimiž vede centrum jednotlivé prvky řízeného subjektu k rozhodovacímu procesu. Pokud dojde v konstrukci těchto nástrojů k chybě, může dojít i k úplnému rozpadu systému, i když centrum vytklo správně formulované cíle a jednotlivé prvky řízeného subjektu se chovají iniciativně v souladu se směrem působení motivačních nástrojů.

I v případě této formy řízení jsou kladeny vysoké nároky na kvalifikaci řídicího centra. Kvalifikační nároky však mají nesrovnání s přímou direktivní formou řízení poněkud jinou dimenzi. V případě přímé direktivní formy jsou kladeny vysoké nároky na schopnost promyslet detailně pro každý prvek řízeného subjektu „co, kde, kdy, kde, jak“ má udělat. Při použití přímé nedirektivní formy řízení se nároky na kvalifikační úroveň řídicího centra soustřeďují na schopnost nacházet vhodně formulované motivační nástroje a v konkrétních podmínkách je účinně použít. Nároky na schopnost formulovat cíle celého systému jsou stejně vysoké jako u předcházející formy. Lze však do určité míry spoléhat na to, že prvky řízeného systému ve vlastním zájmu v pudu sebezáchovy upozorní na chybnost celkových cílů i vlastního poslání.

- **nepřímá forma řízení** má stejná úskalí jako přímá nedirektivní forma, dopad jejich chyb se však dotýká pouze samotného „pseudo“ řídicího centra. Prvky subjektu mají plnou rozhodovací kompetenci proto, aby si stanovily své poslání, své cíle, svůj způsob jejich dosažení. Případný neúspěch však mívá pro

pseudořídící centrum vážné důsledky. Např. pro politickou stranu prohrané volby, pro podnikatelský subjekt v důsledku špatné reklamy ztrátu zisku apod.

Nástroje řízení

Jsou vytvářeny a používány k realizaci jednotlivých fází mechanismu řízení a etap rozhodovacího cyklu. Základní struktura nástrojů řízení není příliš složitá ale velkou pozornost věnuje teorie řízení a hlavně management metodám řízení. Aby bylo textu dobře rozuměno, zmíním se nyní hned o obsahu pojmu „metoda řízení“. Pod tímto pojmem rozumím způsob vytvoření a způsob použití jednotlivých nástrojů, jimiž se realizují jednotlivé formy.

Ve fázi předvídání se tvoří a používají tyto nástroje:

- prognóza – tento pojem se v poslední době příliš nepoužívá. V České republice to může souviset s určitým ideologickým zaujetím. Je to ovšem paradox, protože v době glorifikace direktivního plánování byl tento pojem v zemích reálného socialismu téměř zakázán. Postupně byl vzat v těchto zemích na milost, ale protože byl přece jen spjat s některými osobnostmi, které byly aktivní v roce 1968, určitá rezervovanost na „úředních“ místech přežívala. Po roce 1989 se však zjistilo, že v anglosaském pojetí managementu je tento pojem spíš nahrazován pojmem strategie a začalo převažovat pragmatické pojetí managementu, vznikla u nás znovu jakási nedůvěra k obsahu tohoto pojmu. Necht' už je to tak nebo onak, prognóza jako výsledek intenzivního poznávání pravděpodobného budoucího vývoje má v řízení svůj nezastupitelný význam.

Je obecně považovaná za vědeckou (objektivní) předpověď pravděpodobného vývoje určitého objektu, který je předmětem prognózování. Nadále se bude jednat o prognózování v souvislosti s řízením, a to především řízení smíšených systémů, tedy těch systémů, které člověk vytváří a zároveň je jejich součástí.

Podstata prognostické činnosti spočívá především:

- v poznání faktorů (přírodních, ekonomických, sociálních, politických), které v minulosti ovlivňovaly, v přítomnosti ovlivňují a pravděpodobně v budoucnosti budou ovlivňovat vývoj jevů, které jsou objektem prognózování
- v poznání charakteru vazby mezi faktorem a jevem prognózování
- v charakterizování pravděpodobného vývoje prognózovaných jevů v důsledku vývoje poznanych faktorů.

V prognostické činnosti a tedy v prognózách se hledá odpověď na otázku „co se stane, když se stane“. Prognóza je dle mého názoru spíše nástrojem poznání než nástrojem řízení.

Úspěch prognostické činnosti, dané mírou vztahu mezi odhadem a realitou je závislý především na kvalitě poznané struktury faktorů vlivu a na kvalitě poznané vazby mezi faktorem a prognózovaným jevem. Úspěch je silně podmíněn permanencí prognostické činnosti, tedy neustálým testováním již vyslovených

předpovědí. Pro realizaci prognostické činnosti je zpracovaná řada metod. Jednou z dalších základních podmínek úspěchu prognostické činnosti je struktura prognostického týmu, složeného z lidí, kteří mají předpoklady k tvořivému myšlení,

- koncepce – dobře pojatá prognóza vypovídá o pravděpodobných trendech vývoje prognózovaného jevu, které se objektivně prosazují v důsledku vývoje soustavy přírodních, ekonomických, sociálních i politických faktorů. Výsledkem prognostické činnosti je tedy vějíř pravděpodobných vývojových trendů. Vějíř je tím rozevřenější, čím více faktorů má vliv na pravděpodobný vývoj prognózovaného jevu. V rámci tohoto vějíře možností se hledá ta, která je objektivně nejpravděpodobnější a přitom nejvíce vyhovuje kritériím, které řídicí subjekt z určitých důvodů považuje za žádoucí.

Pro používání prognostických výpovědí pro tvorbu koncepcí je důležité tříditi faktory podle řady kritérií, přičemž významným kritériem je míra možnosti ovlivnění jejich stavu a vývoje cílenou lidskou činností. Nejméně ovlivnitelné jsou pravděpodobně faktory přírodní.

Prognóza vytváří podmínky pro kvalitu koncepcí, ale koncepce má za úkol nejen poznat, ale především **určit** z nabízených možností tu, která se z hlediska stanovených kritérií jeví jako nejefektivnější a nejrealnější.

Koncepce je tedy významným (pravděpodobně nejvýznamnějším) nástrojem řízení, který plní především tyto funkce:

- stanovuje cíle, které mají být dosaženy
- stanovuje podmínky dosažených cílů
- stanovuje časový horizont dosažení stanovených cílů.

V literatuře různého charakteru bývají zdůrazňovány následující vlastnosti koncepcí:

- komplexnost – je dosahovaná tím, že při zpracování koncepce není opomíjena žádná z funkcí, kterou koncipovaný subjekt plní
- konzistentnost – je dosahovaná tím, že je zajišťovaná vzájemnou provázaností stanovených cílů
- konkrétnost – je dosahovaná srozumitelnou soustavou ukazatelů, kterými jsou vyjadřovány stanovené cíle
- adresnost – je dosahovaná jednoznačným určením subjektů, které naplňují stanovené cíle.

Literatura nabízí řadu metod pro tvorbu koncepcí, které mají jak heuristický, tak numerický charakter (SWOT analýza, brainstorming, modelovací metody, atd.).

Zatímco u prognostické činnosti je zdůrazňována její permanentnost, koncepce musí mít své konkrétní časové určení, což ovšem neznamená, že by neměla být soustavně hledaná odpověď na otázku, zda byla koncepce stanovena efektivně.

- plán – je zcela konkrétním nástrojem řízení, jehož úkolem je odpovědět jednoznačně na otázky co, kdo, kdy a kde má udělat, aby cíle koncepce měly naději na to, že budou dosaženy. Tento nástroj řízení je velmi náročný na konkrétnost, komplexnost, věcnou i časovou konzistenci (respektování objektivní souvztažnosti). Vzhledem k vlastnostem plánu je patrná značná pracnost zpracování plánů. Praxe managementu proto ukázala, že pro efektivnost plánování je důležité stanovit správně časový horizont. Pro dlouhodobý časový horizont je zřejmě výhodné spojit nástroj koncepce s nástrojem plánu, což znamená, že koncepce se stává podrobnější a přebírá na sebe i požadované vlastnosti plánu zvláště při formulaci odpovědi na ta zájmena, která byla již vyslovena (co, kdo, kdy, kde). Přílišná drobnost plánu pro dlouhodobý horizont je většinou málo efektivní už i proto, že v důsledku permanence prognostické činnosti obvykle dochází v delším časovém horizontu i k určitým změnám v koncepcích. Je-li plán sestavován na dlouhodobý horizont a jsou-li při tom dodržovány požadované vlastnosti plánu, je provedení jeho změny velmi pracné. Odborníci na plánování považují vhodný horizont pro sestavení plánu období 1-3 let. U prognózy byla zdůrazňována permanence jejího sestavování. Tato permanence vyvolává potřebu otázky, zda není nutné provádět změnu koncepce. Tedy není nutná permanence koncepční práce, ale je každopádně nutné v určitých etapách prověřovat aktuálnost koncepce.

Pro **fázi operativního řízení** (viz mechanismus řízení) se ukazuje jako účinný **nástroj plán s krátkodobým časovým horizontem** nebo různé způsoby změnového řízení (příkazy apod.).

Pro **fázi kontrolování** pracovala teorie řízení i management celou soustavu nástrojů jimiž systém řízení respektuje působnost zákona zpětné vazby. Předpokládám, že v průběhu výuky jste se alespoň v základě s nimi seznámili. Pro připomenutí alespoň zdůrazňuji některá kritéria, podle kterých se obvykle člení nástroje kontroly:

- podle subjektu, který je používá, na odbornou a veřejnou
- podle periodicity na permanentní, periodickou a občasnou
- podle formy na písemnou a ústní

Za důležitější než různá členění způsobů kontroly však považuji zdůraznit dvě základní funkce, účely používání soustavy nástrojů kontroly. Tyto nástroje plní dvě funkce, a to **funkci poznávací a funkci donucovací (volní)**. Pokud jde o poznávací funkci, tak ji nástroj kontroly, necht' už má jakoukoli podobu, plní tím, že poznání, zda to, co se mělo udělat, se skutečně udělalo, ale také poznává ve své permanentní podobě, zda to, co se udělalo, mělo smysl dělat. Považuji tuto funkci dokonce za důležitější než funkci volní. Tu plní různé podoby kontrol tím, že nutí zainteresované subjekty, aby se to, co bylo stanoveno, skutečně udělalo. Různé podoby nástroje kontroly, jestliže zjistí svoji poznávací funkci, že např. koncepce nebo plán obsahuje úkoly, které neodpovídají poznaným tendencím nebo poznanému stavu a to v důsledku chyb v koncepcích nebo plánech, obvykle přináší větší efekt než zjištění, že úkoly plánu byly sice splněny, ale při tom

nebylo naplněno poslání určité instituce (k tomuto problému blíže v kapitole 2, protože zvláště ve veřejném sektoru je plnění poznávací funkce volní důležitá).

Fáze motivování je v teorii řízení i managementu věnovaná velká pozornost, a to rozpracováním celé soustavy nástrojů motivování. Vzhledem k tomu, že ve smíšených systémech hrají lidské prvky významnou roli, bývají při jejich tvorbě významně využívány i poznatky psychologie i sociologie. Jen pro připomenutí uvádím určité členění nástrojů motivování, a to

- a. podle kritéria řízeného objektu se jedná
 - i. o nástroje motivování jednotlivců
 - ii. o nástroje motivování institucí
- b. podle kritéria obsahu nástrojů se jedná
 - i. o nástroje hmotného charakteru motivace
 - ii. o nástroje nehmotného (morálního) charakteru motivace

Nadále nepovažuji za potřebné se této problematice v obecné podobě věnovat, protože předpokládám, že jí byla věnována pozornost hlavně v předmětu managementu a hlavně proto, že v kapitole 2 se jí dotknu ve vztahu k řízení veřejného sektoru.

Fáze organizování zvláště v jejím širším pojetí se realizuje nástroji, které mají obvykle podobu **organizačních norem**. Za nejdůležitější organizační normu považují organizační řád, dále se zpracovávají organizační normy jako jsou kompetenční řád, popisy pracovní náplně, standardy kvantitativní i kvalitativní vybavenosti atd., metodické návody k pracovnímu postupu. S určitou mírou tolerance se dá říct, že většina organizačních norem blíže rozpracovává hlavní nástroj fáze organizování, a tím je **organizační řád**. Jeho hlavním úkolem je **provedení dělby práce**, tedy provedení dělby pravomocí a odpovědností, jinými slovy dělby kompetencí. Vzhledem k významu tohoto nástroje velmi stručně shrnuji zobecněnou zkušenost, jak postupovat při tvorbě organizačního řádu. Tato zobecněná zkušenost platí ve všech smíšených a vlastně i společenských systémech (příklady jsou vzaty z veřejného sektoru).

V prvním kroku si tvůrce organizačního řádu musí uvědomit, co vlastně od určitého systému očekává, tedy jaké poslání mu vkládá do vínku, jakými funkcemi toto poslání plní, které obecné cíle jsou jednotlivými funkcemi naplňovány a kterými výkonnými procesy (skupinami činností) tyto obecné cíle funkce naplňují.

Abychom dobře pochopili dále nastíněný postup, zopakujeme si následující poznatky:

- funkce dělíme na primární a sekundární. Primární funkce naplňují svými procesy vlastní poslání. Sekundární funkce jsou plněny procesy, které vytváří pro primární funkce podmínky (jedná se obvykle o funkci personální, provozně technickou, funkci komplexního hospodaření, někdy také nazývanou funkcí ekonomickou)

- procesy (obvykle je dále členíme na činnosti) dělíme na:
 - výkonné činnosti, které produkují buď statky, kterými se naplňují primární funkce (personální, provozně technická fce,...) nebo sekundární funkce (přijetí pracovníka,...)
 - činnosti v řízení (jsou spjaté s těmito etapami rozhodovacího cyklu: příprava diagnostikace problému, soustředění informací, jejich analýza, tvorba variant, rozhodnutí zajištění realizace, příprava kontrolní etapy)
 - řídicí činnosti (jsou spjaté s těmito etapami rozhodovacího cyklu a patří sem diagnostikace problému a stanovení kritérií rozhodování, rozhodnutí, kontrola.

Ve druhém kroku se rozdělí výkonné činnosti primárních i sekundárních činností podle zvoleného kritéria (dále nerozvádíme) do útvarů výkonných činností primárních funkcí (katedra, klinika,...) a sekundárních funkcí (personální oddělení,...).

Ve třetím kole se přiřadí k jednotlivým výkonným činnostem řídicí činnosti. Tedy činnosti, kterými se tyto výkonné činnosti řídí. Od těchto řídicích činností jsou pak odvozeny činnosti v řízení. U každého procesu postupujeme dle fází řízení. Tímto postupem dostaneme řídicí proces každého výkonného procesu. (POZOR: Ne každý výkonný proces musí být řízen řídicími činnostmi všech fází. O úklidu nebudeme např. prognózovat. Kterými řídicími činnostmi řídíme jednotlivé procesy, to závisí na charakteru jednotlivých procesů, od jejich významu pro naplňování příslušné funkce atd.

Ve čtvrtém kroku přistoupíme k přiřazování řídicích činností a činností v řízení do jednotlivých útvarů. A to nejdříve do útvarů, které již byly vytvořeny jako útvary výkonných činností nebo vytváříme podle určitých principů dělby práce řídicí útvary (plánování, kontrolní,...)

V pátém kroku vytváříme na takto zkonstruovaném organizačním modelu informační model, který sděluje za kterého útvaru do kterého útvaru plynou jednotlivé typy informací.

V šestém kroku jsou přesně určena rozhodovací místa, tj. ve kterém útvaru který pracovník o čem rozhoduje. S tímto bývá spojen i tzv. kompetenční řád. Tj. jsou jednotlivým pracovníkům vymezeny kompetence, tedy práva a povinnosti. Jedná se o tzv. řídicí pracovníky.

Tímto postupem je vytvořen základ dobře zpracovaného organizačního řádu, na který pak může navazovat pracovní řád, vymezující všem pracovníkům jejich pracovní náplně. Z výsledků tohoto postupu je pak možno vytvořit např.

- informační systém organizace (slouží dobře i pro jeho počítačovou realizaci)
- projekt prognózování a plánování

- projekt kontrolního systému
- atd.

PAMATUJ! Postupuj od poslání, funkcí a cílů k činnostem. Postupuj od výkonných činností k řídicím činnostem. Postupuj od řídicích činností k činnostem v řízení. Postupuj od činností k vytváření organizačních útvarů a funkcionářů.

Jakákoliv funkce, která nenaplnuje poslání příslušného subjektu byla špatně definovaná. Jakákoliv výkonná činnost, která nezajišťuje efektivní plnění funkcí je zbytečná. Jakákoliv řídicí činnost, která nevyvolává efektivní výsledky nemá právo na existenci. Jakoukoliv činnost v řízení, která nezvyšuje účinnost řídicí činnosti je třeba nemilosrdně zrušit.

Metody

Jednotlivé nástroje jsou zpracovávány a používány různými pracovními metodami.

V tomto směru je vlastně pokladnicí moudrostí literatura o managementu. Při studiu této literatury zjistíme, že se ani tak nepřichází s novinkami v oblasti zákonů, zákonitostí a nástrojů řízení, ale jsou nabízeny nové a nové metody. Jsou jim dávány reklamně zajímavé názvy, vnikají tzv. poradenské firmy, které je marketingově propagují a nabízí jejich zavádění a slibují, že při jejich použití vám, pánové, vlasy určitě nebudou padat a vy, dámy i pánové, za měsíc zhubnete o 12 až 28 kg a to bez jakékoliv námahy. Lehčí tón nechce zpochybnit užitečnost rozvoje pracovních metod, kterými jsou zpracovávány nástroje řízení. Chce jen upozornit na to, že dobrá metoda je prostředek a nikoliv cíl účinného řízení. Je to obdobné jako s prostředky informačních technologií.

Je zcela nad smysl těchto tezí i nad možnosti i znalosti autorky sestavit informovanou a přehlednou tabulku metod, které byly vymyšleny, popsány a třeba i odzkoušeny v ziskové i neziskové sféře při realizaci mechanismu řízení a rozhodovacího cyklu. Tím neříkám, že by taková publikace byla zbytečná. Naopak. A pokouším se ji nyní iniciovat. Pro tento okamžik bych považovala za úspěch, kdybyste své dosavadní znalosti dokázali zhodnotit v tom smyslu, že byste alespoň u některých metod, se kterými jste se v průběhu studia seznámili, dokázali říci, do jaké míry a jakým způsobem jsou využitelné při tvorbě a použití některých nástrojů řízení, které byly v těchto tezích uvedeny.

Abychom si lépe rozuměli, jedná se jak o metody ekonometrické a statistické, tak o metody heuristické. Jako příklad uvádím třeba metodu cílově programového financování, reengineering, bilanční metodu, SWOT analýzu, brainstorming, metodu komparace apod.

Podle mých znalostí a hodnocení jsou nejméně propracované metody pro sestavení nástroje koncepce. Snad právě proto, že se jedná o nejvýznamnější nástroj řízení a nástroj, který se nachází na pomezí tvůrčí fantazie a exaktnosti.

d) Modelování a projektování systémů řízení

Poznatkům, které přináší teorie řízení a management v této tematické oblasti nebudeme věnovat větší pozornost, a to proto, že je literárně bohatě zpracovaná a hlavně vysoce odborná. V literatuře se pro tuto tematickou oblast vžil pojem „systémové inženýrství“. Celá tato tematická oblast je zaměřena na poznání postupu a pracovních metod, která máme k dispozici pro to, abychom vytvořili systém řízení, který nám slouží pro zajištění takového způsobu fungování řízeného objektu, jehož pomocí poznáváme a realizujeme jeho cíle. Jedná se vlastně o problematiku **konstruování systému řízení**. Abychom mohli přistoupit ke konstruování systému řízení, musíme především zvládnout to, co bylo známo v tematické oblasti zákonů, zákonitostí řízení, především mechanismu řízení a v tematické oblasti forem, nástrojů a do určité míry i metod řízení a v tematické oblasti faktorů řízení. Zobecněná zkušenost nás poučuje o tom, že tvorba obecnějšího modelu a zvláště již konkrétního projektu řízení konkrétního objektu, má-li přinést účinný výsledek, musí být výsledkem týmové práce. Rovněž nás poučuje o tom, v jakém časovém pracovním sledu postupovat.

Kvalifikovaný pracovní tým, který zná řízený objekt i poznatky, které poskytuje teorie řízení a management, postupuje takto:

1. Popíše řízený objekt tak, aby z tohoto popisu mohl vyvodit faktory, které ovlivňují systém řízení.
2. Vyvodí z analýzy faktorů konkrétní závěry pro volbu formy a konkrétní pojetí nástrojů a případně i metod řízení.
3. Navrhne model systému řízení a ve spolupráci s dalšími odborníky teorie a hlavně praxe testuje tento model. Tzn. že hodnotí míru respektování poznatků o mechanismu řízení a faktorech řízení.
4. Po případné úpravě modelu přistoupí k jeho rozpracování do projektu řízení (např. až po úroveň propracovaného organizačního řádu).
5. Nyní nastává experimentování, tedy, je-li to možné se vyberou reprezentanti objektů nebo se experimentuje na jednom objektu, ale v harmonogramu experimentu se rezervuje čas na případné změny, pokud výsledky experimentu na potřebu takových změn poukážou.

e) Styl řídicí práce

V této části teorie řízení i managementu je věnována pozornost osobnosti řídicího pracovníka a konkrétnímu způsobu jeho práce. V této tematické oblasti jsou zcela nezastupitelné poznatky sociální psychologie i poznatky sociologie. Z hlediska specifických faktorů veřejného sektoru, které mají vliv na jeho systém řízení považují za důležité, pokud jste se s tím setkali v jiných předmětech, připomenout následující poznatky:

- styl řídicí práce konkrétního řídicího pracovníka je výrazně vázán na jeho osobnostní vlastnosti
- literatura obvykle vzpomíná následující styly řídicí práce: autoritativní, demokratický, liberální

- v předcházejícím textu v kapitole 1.2 byly vzpomenuty formy řízení a byly popsány jejich vlastnosti. Na základě zobecněné zkušenosti se obvykle usuzuje, že přímá direktivní forma řízení si vyžaduje autoritativní styl řízení, přímá nedirektivní forma demokratický styl řízení a nepřímá forma se dobře prosazuje liberálním stylem řízení.

K uvedeným poznámkám se ještě vrátíme v kapitole 2, tedy v souvislosti s vlivem faktorů veřejného sektoru na jeho systém řízení.

2. Vliv vlastností veřejného sektoru na tvorbu a fungování jeho systému řízení

2.1. Úvodem

Tato kapitola tezí má za cíl upozornit pokud možno co nejkonkrétněji na vliv vlastností veřejného sektoru, na jeho systém řízení. Obecně vzato vlastně rozpracovává t část teorie řízení a managementu, která se týká **faktorů řízení**.

Úvodem upozorňuji na tyto skutečnosti:

- vycházím z teze, že doposud získané poznatky teorie řízení i managementu, které vznikly především ve sféře ziskového sektoru, jsou velmi cenné a specifika, která si vyžaduje charakter řízeného objektu, tedy charakter vlastností veřejného sektoru jako nejvýznamnější části neziskového sektoru, jsou sice významná, ale neopravňují k tvrzení, že vylučují možnost využití obecných poznatků o řízení. Energii je třeba soustředit na propracování vlivu těchto specifík způsobem, který povede ke zvýšení efektivnosti veřejného sektoru aniž by byla totálně zpochybněna existence veřejného sektoru (o jehož objektivní existenci jste snad již v 5. ročníku přesvědčeni). V této souvislosti kladu sobě i vám otázku, které jsou to poznatky z řízení veřejného sektoru, které by mohly přispět k rozvoji obecné teorie řízení i managementu a tedy i k využití v ziskovém sektoru.
- jednotlivé teze jsou zpracovány spíše formou poznámek, mají za účel vlastně to, co jste studovali v jiných předmětech, připomenout, poněkud aktualizovat a hlavně provokovat myšlení ve smyslu jak na to, aby při využití objektivní nutnosti existence veřejného sektoru tendoval k růstu své efektivnosti pomocí svého systému řízení.
- nedomnívám se, že bych byla schopna vyjmenovat všechny faktory, které objektivně ovlivňují tvorbu a fungování systémů řízení veřejného sektoru. Ty, které považuji za podstatné jsou:
 - skutečnost, že ze samé podstaty veřejného sektoru vystupuje do popředí významu celospolečenská, národohospodářská úroveň před úrovní institucí, organizací (podnikovou)
 - nutnost formulace cíle v podobě konkrétně vyjádřeného užitku

- rozpornost postojů jednotlivých sociálních skupin k tzv. veřejnému zájmu, tedy i k zajišťování statků cestou veřejného sektoru
- rozpornost objektivně vysoké kvalifikace pracovníků veřejného sektoru, kteří realizují tzv. veřejné služby i výkonné činnosti v řízení veřejného sektoru a nutností rozhodování cestou veřejné volby
- objektivní tendence veřejného sektoru k neefektivnosti, která je v rozporu s objektivním růstem významu kategorie veřejného zájmu a tedy i statků produkovaných veřejným sektorem

Seřazení jednotlivých tezí není nijak hluboce promyšleno, ale přece jen vyjadřuje určitý názor na význam vlivu specifík veřejného sektoru na etapy rozhodování a mechanismu řízení.

2.2. Rozhodování

Obecně se vychází z poznatku, že rozhodování je určitým středobodem řídicího systému. Často je používáno tvrzení, že kdo rozhoduje, ten vlastně řídí. Pokud ten subjekt, který je statutárně postaven do úlohy řídicího subjektu a z rozboru jeho práce vyplývá, že vlastně plní cíle, o kterých rozhodl jiný subjekt, tak podle mého názoru **neřídí, ale spravuje**. Tímto postupem je snad možno se dopracovat k rozlišená obsahu obou pojmů. Jenže! V definici veřejného sektoru říkáme často, že je to ta část národního hospodářství, která je financovaná z veřejných financí, řízena veřejnou správou atd. Tedy musíme tomu rozumět tak, že „spravování“ je součást řízení a pomocí nástrojů fáze organizování je v dělbě práce, který subjekt o čem rozhoduje.

Vzhledem k faktorům, které jsou vlastní veřejného sektoru a jsou charakteristické tím, že vyjadřují určitou objektivní rozpornost převažuje v rozhodování o veřejném sektoru forma **veřejné volby**. Veřejné volbě byl věnovaný samostatný blok v tomto předmětu, proto přičiním jenom několik poznámek:

- rozhodování veřejnou volbou probíhá na různých úrovních veřejné správy, a to v souladu s vymezenými kompetencemi, které jsou obvykle vymezeny zákony. Rozhodování veřejnou volbou je rozhodování, které provádějí sbory volených zastupitelů (poslanců, senátorů, apod.). Ve veřejné volbě se projeví všechny faktory, které byly charakterizovány jako rozpory. Kvalita rozhodnutí je mimořádně závislá na kvalitě všech etap rozhodovacího cyklu, tyto etapy odborně zajišťují ti, co vykonávají ve veřejné správě **činnosti v řízení**, tedy profesionálové – odborníci – úředníci. V přípravě rozhodování připravují zastupitelům podklady pro všechny etapy rozhodovacího cyklu. Považuji za důležité zdůraznit obtížnost **definování problému**, o jehož řešení má být rozhodnuto. Řešení této obtížnosti vyžaduje hlubokou znalost problematiky příslušné oblasti veřejného sektoru vůbec a v konkrétních podmínkách zvlášť. Vyžaduje zvládnout umění jednoznačně a srozumitelně vyjádřit, v čem vlastně spočívá problém a osvojit si vědomí, že definovaný problém má vždy různé možnosti řešení. Tato práce je o to obtížnější, že výsledky rozhodnutí se dotýkají

veřejnosti a téměř bezprostředně práce pracovníků, kteří jsou pracovníky veřejného sektoru (vysoká kvalifikace).

- existence faktoru rozpornosti zájmů je v přípravě rozhodnutí velmi náročná nejen na kvalitu informací a jejich analýzy, ale především na zpracování variant řešení problému a jejich objektivní hodnocení z hlediska zvolených kritérií (náklady a užitky). Rozpornost zájmů totiž vytváří podmínky pro účelové zkreslování nákladů i užitků hmotných i nehmotných. V řízení **institucí** veřejného sektoru (škola, úřad, apod.) se většinou nerozhoduje veřejnou volbou, rozhodování probíhá v logice etap rozhodovacího cyklu a řídicí pracovníci jsou (doufejme) odborníky v problematice objektu veřejného sektoru, který řídí.

2.3. Organizování

V kapitole 1 je fáze organizování rozebrána ve vztahu k vytváření organizační struktury institucí (firmy, podniku).

V důsledku faktorů, které působí ve veřejném sektoru, je ve vztahu k fázi organizování mimořádně důležité vyjádření **poslání** příslušné organizace. Praxe prokazuje, že nejsrozumitelnější je vyjádření poslání **pomocí potřeb**, které má organizace uspokojovat. Tímto postupem jsou vytvořeny předpoklady pro definování funkcí a činností, ale i cílů a tedy i kritérií pro rozhodování.

Žádá další specifika pro naplnění fáze organizování na úrovni organizací veřejného sektoru nepovažují za potřebné rozebírat.

Na rozdíl od úrovně organizací však považují za důležité přičinit poznámku k fázi organizování na národohospodářské (celospolečenské, makro) úrovni. Vlastnosti veřejného sektoru si vyžadují vytvářet i organizační předpoklady pro jeho řízení na celospolečenské úrovni provést dělbu práce v řízení mezi horizontálními úrovněmi řízení a vertikálními úrovněmi řízení, což se děje cestou vymezení kompetencí vytvořených řídicích institucí. Jen pro zopakování připomínám:

- **při vertikální dělbě práce** se provádí dělba práce při zajišťování činností, o nichž se formou zákonů společnost rozhodne, že budou prováděny na území státu (sdružení států) jednotným způsobem. Pro fázi organizování to znamená, že jsou vytvářeny jednotné organizační předpoklady v podobě jednotně vytvořených **institucí státní správy**. Ostatní činnosti jsou řízeny **institucemi samosprávy**.
- po tomto rozhodnutí se pak vytváří organizační struktura v důsledku **horizontální dělby práce**, tedy horizontální dělby práce mezi ústředními institucemi veřejné správy a územními institucemi (organizacemi) veřejné správy.

Územní organizace vytváří svoji organizační strukturu podle toho, zda vykonávají v území státní správu, nebo vykonávají v území samosprávné činnosti nebo vykonávají samosprávné činnosti a zároveň jsou pověřeny činnostmi státní správy. Jedná se tedy vlastně o tři modely. Každý z nich má své výhody a

nevýhody. Při reformě veřejné správy v ČR byla dána přednost třetímu, tzv. **smíšenému modelu**, který se právě v současné době prověřuje (Co o tom víš?)

Organizační struktura ústředních (centrálních) organizací vychází z jejich základního poslání. Teoretická východiska i zkušenost nás dovádí k závěru, že poslání ústředních organizací ve vztahu k veřejnému sektoru (a tedy celé ústřední státní správy) spočívá v těchto funkcích:

- koncepční – naplňuje tvorbou a prosazováním koncepce té části veřejného sektoru, který byl kompetenčním zákonem svěřen
 - legislativní – plní zpracováváním návrhů zákonů a jejich novel, kterými se především realizuje výkon státní správy a vytvářejí se **pravidla regulace samosprávných činností**
 - metodická – naplňuje se metodickými pokyny pro výkon činností, jimiž se realizuje státní správa a metodickými pomůckami pro výkon samosprávných činností
 - kontrolní – je naplňována organizací a prováděním kontroly výkonu státní správy a **v rámci vymezených kompetencí organizací a prováděním kontroly samosprávných činností**
- při tvorbě organizačních struktur institucí, které řídí a vykonávají ve vztahu k veřejnému sektoru veřejnou správu bývají velmi často zdůrazňovány tyto hlavní požadavky:
 - aby občan měl co nejbližší k místu výkonu státní správy
 - aby občan byl co nejméně obtěžován „úřady“ při výkonu státní správy
 - aby výkon veřejné správy provádělo co nejméně úředníků.

Jsem přesvědčena, že se jedná o zúženě formulované požadavky a rozšiřuji je takto:

- aby občan měl vytvořeny podmínky pro možnost účastnit se výkonu veřejné správy ve fázi předvídání (koncepce, plán) a ve fázi kontroly
- aby občan měl zaručeno, že výkon veřejné správy je prováděn kvalifikovaně, v souladu s posláním instituce a organizace veřejného sektoru a moderně, tedy s využitím prostředků, které zajišťují hospodárnost.

2.4. Koordinování

Tato fáze mechanismu řízení má v řízení veřejného sektoru mimořádný význam především vzhledem k faktorům, **které již byly vzpomenuty v kapitole 2.1** a dále s ohledem na skutečnost, že řízení veřejného sektoru se objektivně účastní množství subjektů státní správy a samosprávy na různých horizontálních úrovních (centrální i územních) roste význam koordinačních činností. Nástroje koordinace obecně byly vzpomenuty v kapitole 1. V řízení veřejného sektoru je zvlášť důležité využít vedle organizačního řádu a organizačních norem i **projekt informačních toků**, ze kterého je

patrný tvůrce a uživatel informace, a to v celém mechanismu řízení (ve všech jeho fázích). (Víš, co je to portál veřejné správy?).

Praxe řízení ve veřejné správě ukazuje, že je dobré vytvořit **organizační normu pro koordinaci**, ve které je vymezen u jednotlivých kompetencí nositel koordinace a formy koordinace. Bez propracovaného a respektovaného systému koordinace je vytvořen široký prostor pro tzv. resortismus, který se projevuje zvláště na centrální úrovni řízení (v současné době se v ČR negativní důsledky resortismu projevují zvláště v řízení státní správy i regulování samosprávy z úrovně centra ve vztahu ke krajům).

2.5. Motivování

Vzhledem k absenci zisku v neziskovém sektoru patří otázka motivování k jedné z nejtěžších otázek řízení. Vzhledem k obtížnosti se v této subkapitole omezují na několik poznámek, které spíše směřují k zamyšlení a hledání vlastní odpovědi. Poznámky jsou rozděleny do dvou skupin, každá z nich je opět rozdělena do dvou skupin a to hmotná motivace a nehmotná (morální) motivace.

Motivování pracovníka

Hmotná motivace – v systému hmotné motivace, která je představována mzdou pracovníka veřejného sektoru jsem toho názoru, že mzda ve veřejném sektoru není výrazně ovlivňována některými významnými **objektivně** působícími faktory, které by vyvolávaly potřebu přistupovat k odměňování odlišně od ziskového sektoru. Stávající praxe prokazuje, že zvyšování účinnosti hmotné motivace pracovníků ve veřejném sektoru vychází z racionální hypotézy, že samotným motivem není ani tak výše mzdy, ale spíše výše rozdílů ve mzdách např. proč má mít referentka na obecném úřadě vyšší mzdu než učitelka na základní škole.

Růst účinnosti hmotné motivace pracovníků souvisí s hledáním a realizací minimálně těchto předpokladů:

- strukturace pracovníků dle poslání jednotlivých institucí a organizací veřejného sektoru
- vytváření výkonových norem a norem kvality výkonu
- zpřesňování kritérií pro vyjadřování náročnosti
- stanovení koeficientů, které pomohou zvýšit nebo snížit hodnotu jednotlivých kritérií podle konkrétních podmínek (např. mzda zdravotní sestry na jednotce intenzivní péče a mzda zdravotní sestry v ordinaci praktického lékaře) práce tak, aby byla tato náročnost porovnatelná (velmi obtížný úkol)
- snížení významu formálního vyjadřování vzdělání ve prospěch růstu významu faktických znalostí a dovedností
- zvýšení pohyblivé složky mzdy na úkor základní mzdy.

Výše vyjmenované předpoklady mají-li mít význam, musí být zpracovávány týmem, který je složen ze znalců poslání a činností jednotlivých odvětví, které jsou především

financovány z veřejných financí a z odborníků na hodnocení obsahu jednotlivých kritérií. V opačném případě se do výsledků práce hluboce promítnou všechny nectnosti resortismu.

Nehmotná motivace – souvisí do značné míry se společenským oceňováním práce pracovníků veřejného sektoru, přesněji řečeno se stavem veřejného mínění. Jestliže je ve společnosti pěstován např. masovými sdělovacími prostředky negativní pohled na veřejný sektor a je neustále zdůrazňováno, že tenduje k neefektivnosti, že je ho třeba minimalizovat ve prospěch ziskového sektoru, jsou nástroje nehmotné motivace, i kdyby byly velmi nápadité málo činné. Jestli se pak stejným směrem ubírá i hmotná motivace, vytváří se celkově ve veřejném sektoru negativní motivace. Přes toto konstatování existují určité nástroje nehmotné motivace v podobě veřejného oceňování- různého vyznamenávání, nástroje veřejné popularizace dobrých výsledků např. i ve veřejnoprávních médiích, vysílání za odměnu na stáže doma i v zahraničí, atd. Vzhledem k poslání institucí a organizací činností primárních funkcí jimiž se toto poslání realizuje, mívá nehmotná motivace pro pracovníky velký význam. Základní podmínkou účelného využívání nástrojů nehmotné motivace je jejich naprostá transparentnost, což nebývá vždy lehké dodržet.

Motivování institucí, hlavně organizací

Hmotná motivace – je prováděna především systémem financování z veřejných financí. Tento systém je pozitivně motivující, je-li výše prostředků vázaná především na výkonové normy činností a na normy kvality výkonu. Za těchto podmínek je možno vypisovat pro instituce cílové odměny za splnění a překročení zmíněných norem. Cílové odměny je možné také vázat na konkrétní splnění vypsáních projektů (grantů), které mohou mít různé cíle např. vypracování a zavedení různých inovací ve způsobu plnění poslání (inovace v činnostech), ve způsobu realizace činností, které si vyžadují menší náklady při dosahování stejného užitku apod.

Nehmotná motivace – nabývá obvykle podoby různých soutěží např. soutěž o vzornou obec, soutěž mateřských školek na téma „výchova k zdravému životnímu způsobu“ apod. Umístění v soutěži s sebou přináší popularizaci a bývá provázena i určitou hmotnou odměnou určenou pro zlepšení podmínek plnění poslání příslušné instituce nebo organizace. V tomto směru je možno jistě vymyslet mnoho námětů, podmínkou jejich úspěšnosti je i v tomto případě naprostá transparentnost, jednoznačnost výkladu a vyjádření kritérií a objektivita hodnocení. Vymyslete další nástroje nehmotné motivace.

2.6. Předvídání

Tato fáze řízení nabývá v řízení veřejného sektoru mimořádného významu především v důsledku těchto faktorů:

- absence kategorie zisku znamená ztrátu nástroje zpětnovazební informace o efektivnosti veřejného sektoru, který působí bezprostředně

- spotřeba statků produkováných veřejným sektorem, i když jsou produkovány ve veřejném zájmu není dostatečně signifikantní pro poznání, že se veřejný sektor a jeho jednotlivé části, ať už je nazveme jakkoliv, vyvíjí efektivním způsobem
- existence rozpornosti zájmů jednotlivých sociálních skupin způsobuje nízkou míru vypovídacích schopností informací získávaných ve vlastním zájmu institucemi a organizacemi veřejného sektoru
- nízká míra existenční závislosti jednotlivých institucí a hlavně organizací na míře plnění poslání, snižuje zájem těchto institucí předvídat pravděpodobný vývoj faktorů, které ovlivňují a do budoucna budou ovlivňovat pravděpodobný vývoj řízeného objektu.

Tyto faktory a určitě řada dalších (přemýšlej jakých) způsobují velký nárůst významu prognostických a koncepčních činností v řízení veřejného sektoru prováděných na celospolečenské, národohospodářské úrovni. Výsledky této práce jsou pak inspirativní pro tvorbu prognóz a hlavně koncepcí, vytvářených na úrovni institucí a organizací. S ohledem na faktor vysoké kvalifikace pracovníků ve veřejném sektoru, kteří vykonávají nejen řídicí činnost, ale především výkonné činnosti (poskytování vlastní služby) se přímo nabízí k tomu, aby centrální státní správa nejednala při tvorbě prognóz a koncepcí jako jediná chytrá, ale organizovala spoluúčasť kvalifikované pracovní síly na prognostické a koncepční práci v příslušné části veřejného sektoru.

Dlouhodobě mě provokuje a zneklidňuje ve vztahu k tvorbě koncepcí následující rozpor vyplývající z těchto skutečností:

- koncepce je i ve veřejném sektoru rozhodujícím nástrojem řízení
- sama podstata koncepce, má-li být kvalitním nástrojem řízení, vyžaduje respektování dlouhodobějšího časového horizontu
- nositelem tvorby koncepcí ve veřejném sektoru je především ústřední úroveň veřejné správy
- v demokratické společnosti dochází k volbám a tedy i ke změnám v orgánech, které připravují a rozhodují o koncepcích rozvoje veřejného sektoru.

Co myslíš, jak řešit tento rozpor, tak typický pro řízení veřejného sektoru?

2.7. *Kontrolování*

Faktory působící ve veřejném sektoru vyvolávají v této fázi mechanismu řízení určitá specifika, a to:

- protože se jedná o veřejný sektor, který je financovaný z veřejných financí, má každý člen příslušného společenství a zvláště každý látce daní právo být informován o výsledcích využívání přidělených prostředků, přímo se účastnit kontrolního procesu. Takové kontrole se říká **veřejná kontrola**. Je velmi náročná na organizaci a vyžaduje od řídicích subjektů „překračovat svůj vlastní stín“ a to tím, že vyzývá veřejnost ke kontrole své vlastní činnosti a dokonce je odpovědný za kvalitní přípravu potřebných informací.

- kontrola ve veřejném sektoru, a to nejen veřejná kontrola, musí být ze své vlastní podstaty zaměřená nejen na finanční aspekty, tedy nejen na to, zda byly přidělené prostředky použity v souladu se schváleným rozpočtem, ale také (a možná především) na to, zda bylo pomocí využití veřejných financí dosaženo **příslušného užitku, uspokojení konkrétní potřeby**. Taková kontrola plní nejenom donucovací funkce, ale především funkci poznávací.

2.8. Některé další ukázky, kde by mě zajímal Váš názor:

- Které faktory působící ve veřejném sektoru vyvolávají potřebu uplatnění vyjmenovaných forem řízení, které jsou uvedeny v kapitole 1?
- Jakou úlohu přiznáváš v řízení veřejného sektoru právním normám?
- Vůči komu uplatňuje v řízení veřejného sektoru svůj řídicí styl řídicí pracovník?

Děkuji